

完善“三公”经费公开制度 加快推进民主理财进程

□ 关予馨

随着新华社、南水北调办和中国地震局7月中旬在各自官方网站上公开了2011年部门决算,备受关注的新一轮中央部门“三公”经费公开正式拉开大幕,这是继去年之后,中央部门第二次向社会公开“三公”经费等信息。

“三公”经费是指各级财政按照有关规定,通过财政拨款安排给相关部门及其所属单位,用于因公出国(境)、公务用车购置及运行、公务接待等方面的支出,是纳入各级财政预决算管理的经费。近两年“三公”经费公开取得了一定的进步:从千呼万唤、不肯露面到主动公开,从简单的条款到直观的表格,从粗糙的名目到具体的清单、再到细化至每一项科目,以及对地方政府提出明确时限要求等,都表明“三公”经费公开的推进步伐明显,体现出了中央政府强化自我监管、接受社会监督的勇气和决心。

“三公”经费的逐渐公开,的确是一种进步,但也仍存在着一些问题。从公开的目的来讲,与公众期待还有较大差距,目前的公开还没有达到使公众对政府部门的预算进行有效监督、从而制止政府部门过度消费的目标。

一、当前“三公”经费公开存在的主要问题

(一) 公开的内容不够细致

中央部门与地方政府的规模不同,职能也千差万别,因此,仅仅披露“三公”经费的总数以及到款的细项,社会公众无法理解其合理性,对“三公”经费的公开仅局限于“看热闹”,仍难以看出“门道”。

(二) 公开的部门不够全面

2008年颁布的《政府信息公开条例》规定:“涉及公民、法人或者其他组织切身利益的”和“需要社会公众广泛知晓或者参与的”信息属于政府信息公开范围,“财政预算、决算报告”属于县级以上各级人民政府及其部门重点公开的信息。如今,“三公”经费的公开只在中央政府部门实行,中央各党派、人大、政协及地方政府很少进行“三公”经费公开。另外,由于“三公”经费本身存在上下替代支付问题,因此地方政府的“三公”支出如果不与上一级政府同步公开,上一级政府部门的“三公”经费转嫁下去,便容易造成更大的腐败和浪费。

(三) 公开的说明不够清楚

去年首次公布“三公”经费之后,舆论就呼吁,公开不能只是简单罗列数字,还要附上“说明书”,要尽可能让民众看懂。此后,国务院也明确提出要细化公开的内容,细化“三公”经费的解释说明。这一要求在今天的公开中得到了一定程度的体现。除各项经费的具体数字之外,各部门都作出了相应的说明。这些说明有助于公众更好地理解数据,监督各项花费是否合理。不过,“说明书”离让公众“完全看懂”的要求还存在不小差距。比如,在因公出国(境)经费中,大部分中央部门列出参加了哪些国际会议,哪些双边、多边合作项目,但在公众最希望了解的“境外业务培训和考察支出”一项中则语焉不详。“说明书”不尽详细,导致民众对“三公”开支仍存在一些疑问。

(四) 公开的态度不够主动

中央及地方各级政府公开“三公”经费是国务院的明确要求,许多部门是在国务院提出要求后才公开的,欠缺主动性。而具体到地方政府,除了北京、上海、陕

西等极少数省级政府公开了“三公”经费数据外,大多数地方政府还未公开,让当初对国务院轰轰烈烈要求公开“三公”寄予厚望的民众产生了强烈的挫败感。

二、完善“三公”经费公开制度的政策建议

(一) 建立健全“三公”经费公开制度

没有规矩不成方圆。加强“三公”经费管理,制度建设是关键。进一步完善“三公”经费管理制度,按制度运行,才能保证三公经费的公开达到预想的效果。

一是统一公开时间。政府部门公开“三公”经费必须统一时间,建议在下达部门预算10个工作日内统一公开“三公”经费预算情况,在决算批复10个工作日内统一公开“三公”经费决算情况,以便提高公开的及时性。由于“三公”经费存在明确的上下替代支付问题,只有各级各部门全部公开披露,才能清楚地揭示出是否存在“三公”经费上下转移的问题,也才能避免出现更大的腐败和浪费。

二是统一公开口径。各级各部门的“三公”经费披露要按照统一的口径、内容、格式,提高内容的可理解性,让民众更好地读懂披露信息,便于通过信息对比判断其支出是否合理。

三是统一处罚尺度。要切实提高监督“三公”经费问题的制度运行质量,使之走上制度化的治理道路,就要努力做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。目前对于“三公”经费的使用和公开还没有明确的处罚制度,因此要出台一系列相关的处罚机制,明确“三公”经费使用和公开的法律责任。进一步加大对“三公”消费中有令不行、有禁不止行为的查处和责任追究力度。建议有关部门将整治公务员公款消费和挥霍浪费行为一并列入政府法制建设计划,尽快明确公款消费的法律或制度责任,使治理“三公”经费有规可依,这样既会对公款消费主体造成压力,也为公众对“三公”经费进行监督提供了法制支持。

(二) 推进“三公”经费公开内容细化

一是提高公开的完整性。要结合部门预算,将消费支出细化到具体的项目,具体分类为“款、项、目”,严格按照预算支出,不准超越,防止资金使用的随意性。为便于统计,财务上应统一设置出国(境)经费科目、公务接待费科目(含菜、烟、酒、水果等)、公车费用经费科目(含购置费、油料、保险、路桥费、修理费、司机

工资、福利等)。还需要与本年预算数、上年支出情况进行对比,反映本年完成预算情况和年度增减情况。给公众更直观的数据比较,以更好地监督政府开支,切实提高资金使用效益,促进政府廉政建设。

二是提高公众的知晓性。对于“三公”经费,不仅是披露数字,还要对具体的项目开支进行详细说明并分析原因,对于超出预算的开支和比上年增加的开支更要附上具体解释,让经费的开支更为具体细化,让民众能更好地了解政府开销的原因和用途。同时,要把管理制度和开支标准向公众公开,充分发挥各渠道监督作用,推动政府信息公开透明。

三是提高公布的全面性。“三公”经费公开的全面性得以实现,主要有赖于两个条件:首先是高层和相关部门的积极主动,其次是公众的努力和推动。对此,温家宝总理屡次强调,要求中央部委率先公开,此次国务院又明确提出省级政府两年内必须公开“三公”经费。然而不仅仅是中央部委、省级政府,各党派、人大、政协、群众团体,从中央到省、市、县,凡是使用财政资金的部门及使用国有资产的国有控股企业都应该将“三公”经费公之于众,公开透明地接受社会和民众的监督,不断提升政府公信力。

(三) 加大“三公”经费公开监督力度

一是强化内部监督。要使“三公”经费的公正性得到保证,就需要建立一套完整的监督体系。一方面可以探索建立综合性治理机制,事前设立标准,通过人大审批,在预算中有所体现;事中,即预算执行过程中对每个环节都应有监督;事后要进行检查,对违纪违规者进行问责。另一方面可聘请审计部门或社会中介组织,对“三公”经费进行合法性审计和绩效审计,并将绩效评价结果和审计建议一并公开,以切实提高各部门“三公”经费使用效益,更好地取信于民。

二是强化舆论监督。“三公”经费的披露,要通过提高信息公开的广泛性和民众的参与度,让权力真正在阳光下运行。要增加经费公开的途径,通过政府部门的官方网站、本地报纸、电台广播,还有时下热门的微博互动等多种媒体方式,让社会公众更加及时、方便地了解到“三公”经费的相关信息,保障民众的知情权、参与权和监督权。同时,将民意信息集中化,由政府行政监察部门负责搜集,并定期向人大常委会报告。

(作者单位:华北电力大学)

责任编辑 李 烝